Versão 0.3
8 de agosto de 2007

Os desafios das políticas sociais para a América Latina[1]

Simon Schwartzman

---

[1] Texto preparado para apresentação no Fórum Latinoamericano de Políticas Sociais: abordgens e desafios. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, 8-10 de agosto, 2007. Agradeço os comentários e críticas de André Médici e Bernardo Sorj.

O direitos sociais, a democracia e a globalização.

O grande desafio da América Latina hoje, na área social, é como assegurar os direitos sociais da população com a urgência com que eles são vividos e demandados, sem ter no entanto suficientes recursos econômicos, humanos e institucionais para fazê-lo. Não acredito que seja possível, em poucos anos, atender plenamente a este desafio, mas é possível pelo menos começar a enfrentá-los de maneira correta.

A idéia de direitos sociais é uma invenção do século XX, consagrada pela Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, que se soma aos direitos civis e políticos que se originam com a Revolução Francesa, e que são o pilar dos sistemas políticos democráticos.

Direitos não existem somente no mundo das idéias e valores, mas estão sempre associados a instituições e recursos. Os direitos civis, que garantem a igualdade de todos perante a lei, o direito à vida, à propriedade e à liberdade de expressão, requerem um estado de direito, um sistema judiciário independente e um poder de polícia capaz de garanti-los. Os direitos políticos, de organização partidária, votar, ser eleito ou permanecer na oposição, requerem um sistema político-eleitoral com regras claras para a formação de partidos, eleições, poder legislativo independente, e proteção efetiva à liberdade política das minorias. Os direitos sociais, que buscam assegurar uma condição de vida minimamente satisfatória, com acesso à educação, saúde, alimentação, proteção à infância e à velhice, como pré-condição para a igualdade de oportunidades e amparo em situações de deprivação (e não, como as vezes se supõe, a igualdade pura e simples), requerem a existência de um Estado de Bem Estar, capaz de gerar os recursos e organizar os serviços necessários para que eles sejam efetivados.

A grande diferença entre os direitos civis e políticos clássicos e os direitos sociais é que os primeiros são sobretudo normativos, ou seja, são regras gerais que organizam o relacionamento entre as pessoas e destas com o Estado, e o custo de sua implementação é relativamente baixo. Já os direitos sociais garantem o acesso a bens e serviços que, ou derivam da atividade e das transações econômicas dos indivíduos, ou devem ser

proporcionados pelos Estados nacionais ou pela comunidade internacional, que precisam ter os recursos necessários para isto.

O texto da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, ao estabelecer que os direitos sociais devem ser garantidos "pelo esforço nacional e a cooperação internacional", de acordo com a "organização e recursos de cada Estado", aponta para três questões fundamentais em relação estes direitos, sua relação com a economia, com o os regimes políticos e com os Estados Nacionais.

> *Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), artigo 22°*
>
> Todo o homem, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade.

O Estado de Bem Estar Social implantado na Europa Ocidental a partir do final do século XIX, e o socialismo, implantado na Rússia a partir da Revolução de 1917, são os principais regimes que tentaram, cada qual à sua maneira, garantir os direitos sociais de seus cidadãos, o primeiro em um regime político democrático e economia de mercado, o segundo em um regime político fechado e de economia estatizada. O fracasso do socialismo real mostrou que os direitos sociais não têm como ser garantidos, além de certos limites, sem os direitos civis e a liberdade econômica dos regimes democráticos; mas não deu uma resposta satisfatória à questão de como garantir estes direitos quando, como acontece no Brasil e na maioria dos países latino-americanos, a economia não gera os recursos necessários para satisfazê-los, e o setor público, mesmo quando existem recursos, não tem capacidade para proporcioná-los.

A Declaração de 1948, aprovada depois de negociações árduas de uma comissão liderada por Eleanor Roosevelt, era somente uma recomendação aos países, mas colocou desde então o princípio da responsabilidade internacional para a realização dos direitos, quando os estados nacionais forem incapazes ou não quiserem fazê-lo. Ao longo dos anos, outras declarações de direitos foram assinadas, e agências internacionais, igrejas, fundações e

organizações não governamentais passaram a influenciar, apoiar e pressionar os governos para o atendimento a estes direitos, cada qual segundo suas prioridades. Hoje, a agenda internacional dos direitos humanos é um componente a mais da globalização, ao lado da internacionalização crescente da indústria, serviços, comércio e das comunicações, embora já seja possível detectar, nas agências internacionais de cooperação, um certo esgotamento desta temática, e uma volta aos temas mais clássicos como os investimentos em infraestrutura, reforma do Estado, educação e inovação.

As políticas sociais, a economia e o regime democrático

Na América Latina, como na Europa, a questão dos direitos sociais sempre esteve fortemente associada às questões da economia e o do sistema político. Em relação à economia, a idéia dominante, a partir sobretudo da Segunda Guerra, era que todos os países entrariam cedo ou tarde em um processo de desenvolvimento e modernização que geraria os recursos que permitiriam então a instalação de um Estado de Bem Estar universal, semelhante aos europeus.

No entanto, nem mesmo nos melhores momentos as economias dos países latino-americanos se desenvolveram a ponto de incorporar a maioria da poopulação ativa ao mercado de trabalho formal, onde os direitos trabalhistas podem ser exercidos. Na Europa, a criação do Estado de Bem Estar se deu a partir da disputa de classes dentro de um sistema capitalista já implantado que, na medida em que se expandia, proporcionava melhores condições de vida e capacitação técnica e profissional a seus trabalhadores, o que redundava em maior produtividade e mais expansão da economia. Alguns países, como a Suécia, foram mais capazes do que outros em desenvolver este tipo de Estado de Bem Estar virtuoso, que convertia os investimentos sociais em produtividade e riqueza social. Em outros países, como a França, o Estado de Bem Estar se desenvolveu pela transferência de recursos dos setores mais produtivos para outros setores, gerando perdas de eficiência que se tornaram evidentes na décadas mais recentes, com o aumento da competitividade da economia internacional (Baldwin 1989; Baldwin 1990; Vylder 1995).

A América Latina também teve suas lutas de classe, mas de forma muito mais limitada e com características muito diferentes das européias. Os primeiros sindicatos foram criados por imigrantes europeus, sobretudo espanhóis e italianos, e acabaram cedo ou tarde

cooptados pelos governos de Vargas no Brasil, de Perón na Argentina, e do Partido Revolucionário Institucional no México, em troca de concessões, benefícios e poder para seus líderes(Di Tella 1995; Rodrigues 1991; Zapata 1993). Há também uma longa história de revoltas camponesas, indígenas e de escravos, da guerra de independência no Haiti a Canudos no Brasil a Zapata no México, que geralmente terminavam em banhos de sangue e não se traduziam em benefícios duradouros para os revoltosos (Price 1996; Schwartz 1992). Enquanto que, na Europa, o tema central das lutas de classe era a exploração do trabalho e a melhor distribuição dos benefícios da economia moderna, na América Latina o tema central dos conflitos sociais era a marginalidade em relação ao mercado de trabalho e aos bens essenciais para a sobrevivência quotidiana, e a obtenção de benefícios do Estado, considerado uma fonte inesgotável de recursos.

O Estado de Bem Estar que começou a se formar na América Latina ao longo do século XX era e continua sendo distinto dos europeus em três sentidos fundamentais. Primeiro, ele se restringia a distribuir benefícios para o setor mais urbano e moderno dos países, deixando de fora a maioria da população. Segundo, ele atendia sobretudo os setores sociais mais capazes de se mobilizar e pressionar os governos – funcionários públicos, grandes sindicatos, e a classe média e alta das grandes cidades, aposentados – e não se traduzia na criação de recursos humanos para o sistema produtivo. E terceiro, ele não se fez acompanhar, na maioria dos casos, da criação de um setor público profissionalmente competente, que pudesse implementar políticas sociais complexas e de longo prazo.

Ao final da década de 60 estes sistemas já começam a entrar em crise, sobretudo em países como a Argentina, Brasil, Chile e Uruguai, cujos regimes democráticos se apoiavam sobretudo na capacidade dos governos de usar os recursos oriundos das atividades de exportação agrícola e de recursos naturais para aumentar a burocracia, financiar obras públicas, ajudar aliados e distribuir benefícios aos setores mais organizados da população das grandes cidades. Quando os recursos se tornaram insuficientes, pelo crescimento dos benefícios e perda de vitalidade da economia, a solução foi emitir dinheiro, gerando um processo inflacionário que acabou resultando em um longo período de governos militares. Os governos militares, implantados no auge da guerra fria e em nome do combate ao comunismo e à corrupção, tiveram também outras origens, mas não há dúvida que foram também uma tentativa de resposta ao fracasso dos

governos civis em manter a economia funcionando e satisfazer às demandas crescentes das populações.

Os ajustes econômicos e seu impacto

O período de governos militares termina, geralmente em fracasso, na década de 80, e a América Latina entra uma nova era de democracia. Do ponto de vista da política social, o balanço dos governos autoritários não é, necessariamente, sempre negativo. Os regimes socialistas na Europa e e Cuba tiveram bastante sucesso em suas políticas na área de educação e saúde, e, no Brasil, o regime militar foi responsável pela unificação dos sistemas previdenciários e a criação do seguro desemprego e do Funrural, que continua sendo o principal fator de redução da pobreza rural no país. Os examplos de Taiwan, Singapura, Coréia e Brasil nos anos do "milagre" mostram que regimes autoritários podem ter também sucesso, pelo menos por um tempo, na redução da desigualdade social e promoção do desenvolvimento econômico. Eles não são compatíveis, no entanto, com sociedades abertas e plurais, que permitem o exercício pleno das liberdades individuais, da criatividade e da livre iniciativa.

A década de 80, embora democrática, é também a "década perdida", em que as economias entram novamente em crise e os países buscam se ajustar a um novo contexto internacional pela adoção de uma série de medidas que ficaram conhecidas como o "consenso de Washington", preconizadas pelo Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial: a abertura ao investimento estrangeiro direto; privatizações de empresas estatais; desregulamentação dos mercados, eliminando as barreiras à entrada de capitais e empresas internacionais; proteção aos direitos de propriedade; e reorientação do gasto público para as prioridades sociais mais prementes. A crise tinha uma dimensão internacional, dramatizada pelos choques do petróleo, primeiro, e depois pelos aumentos das taxas de juros e a crise da dívida externa dos países. Mas tinha também um forte componente interno aos países, causado pelo descontrole financeiro, a desorganização do setor público e a ineficiência da economia privada, mantida a custa de subsídios e barreiras aos mercados externos. Em um primeiro momento, em muitos países, os ajustes deram bons resultados, permitiram o controle da inflação e a retomada do desenvolvimento econômico. Nos anos 90, no entanto, novas crises se sucederam,

revelando a precariedade de muitas das políticas de ajuste e estabilização adotadas nos anos anteriores ("O debate sobre a globalização", em Schwartzman 2004 pp. 111-128).

A crise política e econômica dos anos 80 coincide com um aumento crescente das demandas sociais, estimuladas pelo aumento das aspirações de consumo e pela mobilização de movimentos sociais e organizações não-governamentais, nacionais e internacionais, em favor dos direitos sociais. No Brasil, este processo adquire sua expressão mais clara na Constituição de 1988 que estabelece, no artigo 6º, que “são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”, ao mesmo tempo em que o país vivia, no governo Sarney, um de seus piores momentos de descontrole inflacionário e desorganização do setor público. A forte dependência entre os direitos sociais e as condições da economia não era tomada em consideração, e os direitos sociais foram tratados da mesma forma que os antigos direitos civis e políticos, como se pudessem, simplesmente, ser implantados através de normas legais que determinem as obrigações dos governos.

Os ajustes fiscais dos anos 80 e 90 têm sido responsabilizados pelo aumento da pobreza e da desigualdade social na América Latina, assim como pelo desmantelamento do Estado de Bem Estar que teria existido na região. Na verdade, este Estado de Bem Estar nunca chegou a existir com plenitude: a capacidade dos governos de continuar a atender às demandas havia atingido seus limites, e as evidências sobre o aumento da pobreza desde então são controversas. As estatísticas mostram que no Brasil, como em muitos países da região, os principais indicadores de pobreza absoluta como a mortalidade infantil, a falta de acesso aos bens e serviços básicos como alimentos, transporte, água potável, eletricidade, educação e atendimento básico de saúde, continuaram melhorando no período, ao tempo em que a pressão demográfica sobre estes serviços começava a diminuir. Surgem, no entanto, novos desafios: a precariedade crescente do trabalho, o deterioro dos grandes centros urbanos, a criminalidade, a violência urbana, a desorganização das famílias, o envelhecimento da população, a má qualidade das escolas, o desemprego estrutural, o ressurgimento de epidemias como a tuberculose, que se imaginava em extinção, a AIDS, a insolvência financeira dos sistemas de proteção social, e, de forma cada vez mais clara, o deterioro ambiental, com a perspectiva de afetar

drasticamente as condições de vida das populações, e abrir caminho para catástrofes ambientais e climáticas de grandes proporções (Schwartzman 2000; Schwartzman 2002; Schwartzman 2005). Esta agenda, de grande complexidade, requer um Estado muito mais bem preparado do que o que tem existido até agora, e que está sendo ainda mais debilitado pelas ideologias anti-estatistas que passaram a ganhar força depois do período de ajuste.

As políticas sociais depois do ajuste.

O anti-estatismo

As idéias que presidiram as políticas sociais que se buscaram implantar no período pós-ajuste foram a redução do papel do Estado, a focalização dos programas sociais no atendimento à população em condições mais críticas e a maior participação dos beneficiados na gestão de seus próprios programas (Birdsall and Szekely 2003; Draibe 1994). Esta visão era compartida tanto pelos economistas liberais e as agências multilaterais responsáveis pelo Consenso de Washington como pelos movimentos sociais que se constituam na região, com o apoio de setores da Igreja Católica, partidos populares e uma grande variedade de organizações não governamentais. Ambos viam o Estado como inerentemente corrupto, a serviço dos interesses privados das elites, e incapaz de implementar com competência as políticas sociais. Ambos acreditavam naquilo que foi traduzido do inglês como "empoderamento", o fortalecimento da sociedade em suas bases, pelo aumento do "capital social", a criação de redes de participação, confiança e solidariedade entre os cidadãos; e em novas formas de organização do sistema político, baseadas na participação direta dos cidadãos nas decisões e implementação de políticas, no lugar do sistema representativo tradicional.

Aonde economistas liberais e os movimentos sociais divergiam era no papel do setor privado. Para os liberais, só o setor privado, livre das amarras e deformações do controle e subvenções do Estado, poderia fazer a economia crescer e produzir os bens e serviços necessários à realização dos direitos sociais – educação, saúde, habitação, seguridade social, proteção contra a criminalidade. Para acabar com a pobreza, era necessário transformar os pobres em empresários, transformando suas habitações precárias e terras

compartidas em bens comerciáveis, e abrindo linhas de crédito para financiar seus projetos (Soto et al. 1987). Os movimentos sociais, na outra ponta, desconfiavam do mercado, repudiavam a idéia do lucro, e propunham como alternativa a organização e o empoderamento da sociedade de baixo para cima, através de organizações não governamentais, conselhos comunitários, orçamentos participativos e outras formas de democracia direta.

Os programas de transferência de renda

Os programas de transferência de renda, como o bolsa escola e o bolsa família, adotados no Brasil e em muitos outros países da América Latina, surgiram como uma importante inovação aonde convergem as desconfianças em relação ao setor público, e por isto obtiveram o apoio tanto do Banco Mundial, em uma ponta, quando dos movimentos sociais e governos de centro-esquerda na outra. A idéia de transferir renda não é nova. Os países já faziam isto rotineiramente, e no Brasil existem muitos programas como o de aposentadoria e pensões, Funrural, seguro-desemprego, abono salarial, salário família e amparo ao idoso de baixa renda (LOAS) que, em volume de recursos, são muito superiores aos novos programas de transferência. As principais novidades destes novos programas são, primeiro, que eles são focalizados mais diretamente nas populações de baixa renda, enquanto que os demais tendem a ser mais focalizados em segmentos de renda mais alta e na população idosa; e, segundo, que eles supõem uma "condicionalidade", ou seja, que os beneficiados participem do programa mandando seus filhos à escola, ou fazendo uso dos serviços de saúde preventiva.

Em relação à educação, por exemplo, a idéia é estimular a demanda, liberando as famílias pobres da necessidade de colocar seus filhos para trabalhar. A idéia de financiar a demanda, e não a oferta de serviços, é um princípio central da concepção liberal de política social, que tem sido desenvolvida através do sistema de "vouchers", que fazem as escolas competir pelos alunos. O complemento natural desta política seria privatizar ou dar autonomia às escolas, eliminando ou reduzindo os sistemas públicos de educação, como foi feito no Chile (Gauri and Vawda 2003; Saldanha 2007). Os programas de transferência de renda não incorporam explicitamente este complemento, mas colocam ênfase no controle social e comunitário das escolas, que teriam a responsabilidade de

garantir que as condicionalidades dos programas estão sendo cumpridas. Uma outra característica destes programas é que eles não são administrados pelo ministérios e secretarias estaduais e municipais setoriais, como os de educação ou de saúde, mas de forma independente, através de instrumentos estatísticos de identificação das populações carentes e sistemas eletrônicos de transferência direta dos recursos.

Os programas de transferência de renda são somente uma entre várias iniciativas de desenvolver programas sociais por fora e à margem das agências governamentais setoriais, da mesma forma que o controle comunitário destes programas é somente um dos diversos sistemas de controle comunitário que tem sido implantados nos últimos anos. Na área da educação no Brasil, os programas de alfabetização e de educação de jovens e adultos, definidos como prioritários durante o primeiro mandato do governo Lula, foram executados em grande parte através de transferência direta de recursos a organizações não governamentais e comunitárias. O programa de "universidade para todos", que facilita o acesso de pessoas carentes ao ensino superior, se assemelha a um programa de "vouchers", na medida em que subsidia o ingresso dos estudantes no ensino privado através da isenção de impostos – uma inovação em relação à tradição brasileira de não subsidiar o ensino privado. Uma característica comum a todos estes programas é que eles não lidam diretamente com os sistemas de educação formal enquanto tais – pré-escolar, fundamental, médio, superior – que são a espinha dorsal da educação brasileira.

As avaliações destes programas são modestas. Os programas de transferência de renda de fato transferem renda, são mais focalizados do que os programas sociais convencionais, e contribuem para reduzir a pobreza e a desigualdade, em proporção ao seu tamanho e ao valor dos recursos transferidos por família – muito menores, no caso do Brasil, do que o salário mínimo transferido pelo LOAS. Por outro lado, seu impacto educacional tem sido, na melhor das hipóteses, marginal, seja por que não estão focalizados no grupo de idade correta, ou porque não partem de um diagnóstico correto a respeito das razões do abandono escolar (Reimers, Silva and Trevino 2006; Schwartzman 2006). Existem problemas na elaboração das listas de beficiários; a focalização, baseada geralmente em critérios de renda, tende ser mais para área rural, e não permite tratar diferentemente os diferentes tipos de pobreza; e existe sempre o risco do clientelismo e na distribuição destes recursos.

O controle social e os conselhos gestores

O controle da focalização e da condicionalidade destes programas tem sido difícil, pela incapacidade que têm as agências federais de acompanhar o funcionamento, no caso da educação, de centenas de milhares de escolas e milhões de estudantes e suas famílias em todo território nacional. São os municípios que devem preparar a lista de beneficiários e as escolas que deveriam fornecer os dados de freqüência escolar, fontes sujeitas a todo tipo de influência e comportamentos desviantes. A idéia de que eles pudessem ser controlados localmente pelas comunidades, através de Conselhos Municipais, e não de forma centralizada, ou pelas agências setoriais, tem sido mais um desejo do que uma realidade. Existe hoje, no Brasil, um grande número de conselhos deste tipo, na área da saúde, dos direitos das crianças e adolescentes, de assistência social, de educação e outros. A partir do nível municipal, eles se agregam como conselhos estaduais e nacinais, gerando uma estrutura de controle paralela à das instituições da administração direta e indireta. Não há ainda uma avaliação acabada destes conselhos, mas as indicações são que, ou eles não funcionam na prática, ou são administrados pelos políticos ou gestores da própria administração, ou apropriados pelas corporações profissionais dos diferentes setores (Carvalho 1997; Lubambo 2002; Ribeiro 1997; Sato et al. 2003; Silva 2005).

O setor público e o setor empresarial

O uso de organizações não-governamentais e conselhos gestores para executar e acompanhar a implementação das políticas sociais é uma forma de privatização das funções públicas, embora sem a participação explícita e direta do setor empresarial. Além disto, na medida em que, ao longo dos anos, o setor público foi incapaz de atender à demanda por bens e serviços por parte da população, o setor empresarial cresceu, sobretudo nas áreas da educação e da saúde, e hoje, cada vez mais, na área da segurança. Na educação, o setor privado é hoje responsável por 75% das matrículas do ensino superior, 55% em cursos de pós-graduação, 40% das matrículas em creche, 14% no ensino médio, e 11% no ensino fundamental (IBGE 2005b).Muitas destas instituições privadas são comunitárias, religiosas ou filantrópicas, mas a grande maioria é voltada para o lucro, ainda que eventualmente sob outra roupagem.

Na área da saúde, o peso relativo do setores público e privado pode ser visto pelo número total de leitos para internação disponíveis. Em 2005, havia no Brasil um total de 443 mil leitos, 66% dos quais em hospitais privados. Deste total de 443, mil o Sistema Unificado de Saúde, o SUS, ocupava 337 mil, sendo 57% em estabelecimentos privados (IBGE 2005a). Tal como na educação superior, o setor privado é o principal supridor de serviços, mas, enquanto que na educação as esferas pública e privada se mantêm relativamente bem separadas, no setor de saúde há uma grande interpenetração, com o setor público comprando os serviços do setor privado, não só em relação ao atendimento hospitalar, quanto também na área dos seguros médicos privados, que dão atendimento seletivo a seus associados, mas muitas vezes com financiamento público (Nishijima, Biasoto Junior and Cyrillo 2006).

Uma outra área em que o setor público e o setor privado interagem de forma pouco clara é a dos fundos de pensão. O sistema previdenciário brasileiro é público, de repartição, e já absorve a maior parte dos gastos sociais no Brasil, com um déficit estimado de mais de 5% do PIB em 2004, que todas as análises e projeções mostram que tende a se tornar cada maior, mantidas as atuais regras de distribuição de benefícios (Giambiagi et al. 2004). Diferentemente de outros países, o Brasil não optou por transformá-lo em um sistema de capitalização, e o sistema de previdência privada é bastante restrito. Mas existe um outro sistema semi-privado, que são os fundos fechados de pensão das empresas e bancos estatais, e também or fundos de pensão instituídos por Estados e municípios para seus funcionários (Grün 2005). Estes fundos são formados com a contribuição paritária dos servidores e do Estado ou suas empresas. Eless são geridos de forma independente, como fundos privados, e são hoje os mais importantes investidores institucionais do país. As instituições patrocinadoras têm voz ativa na escolha dos dirigentes dos fundos, assim como os sindicatos e associações dos participantes; e os fundos operam segundo o princípio dos “beneficios definidos”, o que significa que, se os fundos não conseguirem, com seus investimentos, pagar os benefícios contratados, esta responsabilidade recai sobre as patrocinadoras. Ou seja, o setor público assume todos os riscos.

Perspectivas: por uma nova geração de políticas sociais.

Por mais importantes que sejam os problemas da pobreza e da desigualdade, eles não esgotam e nem têm como ser enfrentados adequadamente sem o que poderíamos denominar de uma nova geração de políticas sociais. Esta nova agenda deveria ter, como pontos centrais, tratar a políticas sociais como investimentos na capacidade produtiva das pessoas e do país, e não, simplesmente, como consumo; estabelecer claramente os vínculos entre gastos e recursos disponíveis, deixando de lado a idéia de que o Estado deveria prestar serviços universais sem contrapartida, e concentrando os gastos no atendimento à população mais carente e em maior situação de risco; rever e regular as relações entre o setor público e o setor privado, empresarial e não empresarial; e qualificar as instituições do Estado. Nada disto é novo, são coisas já testadas e implementadas em muitos países, e sobre as quais existe extensa literatura, mas elas nunca chegaram a ser implementadas de forma coerente na América Latina.

Políticas sociais como investimento, e não como consumo.

É necessário que as políticas sociais não sejam tratadas, simplesmente, como distribuição de recursos "do estado", mas como investimento na capacidade produtiva do país, a partir dos recursos efetivamente disponíveis. Existirá sempre, em qualquer política social, uma importante dimensão assistencial, de apoio a setores da população que não têm como retribuir aos benefícios de recebem – idosos, enfermos, e setores sociais extremamente deprivados. Mas na educação, sobretudo, as políticas sociais ainda são vistas muitas vezes como distribuição de privilégios e credenciais educacionais, quando deveriam ser entendidas predominantemente como investimento na competência das pessoas. A diferença entre estas duas maneiras de ver a educação nem sempre é clara, já que abrir mais vagas no ensino superior, por exemplo, é ao mesmo tempo uma maneira de capacitar mais pessoas e uma forma de atender a aspirações de mobilidade social e prestígio social. No entanto, um sistema educacional focalizado na qualificação das pessoas coloca sua ênfase principal no mérito e na competência, e é muito distinto, em seus resultados, de um sistema focalizado primordialmente nas questões de equidade e acesso. Da mesma forma, existe uma diferença clara entre uma política de ciência e tecnologia dedicada a financiar os cientistas em seus projetos e carreiras, e uma política voltada para o fortalecimento da capacidade de inovação do setor produtivo do país.

Existem ainda hoje, na América Latina, pessoas que pensam que a educação voltada "para o mercado", chamada pejorativamente de "produtivista", é inerentemente perniciosa, por ignorar a formação cultural e crítica mais ampla. Mas isto, evidentemente, não tem que ser assim, e é difícil pensar em uma educação de qualidade que não se preocupe nem qualifique as pessoas para o mundo do trabalho e das profissões.

Identificar as fontes de financiamento dos gastos sociais, e transformar benefícios universais em benefícios setoriais e de custos compartidos

Na saúde, como na educação, ainda predomina a idéia de que os serviços sociais devem ser universais e gratuitos, o que supõe, por sua vez, que os recursos públicos são infinitos. Estas são áreas de custos crescentes, e a tentativa de provê-los de forma universal tem como resultado, quase sempre, a perda de qualidade, com a deserção dos melhores profissionais e dos usuários que podem pagar para o setor privado, aumentando desta forma a desigualdade social. É preciso, em relação a estas políticas, estabelecer prioridades, identificar claramente quem necessita do atendimento gratuito, e exigir que as pessoas compartam os custos, dentro de suas possibilidades. Isto deve se aplicar, desde logo, para a educação superior e para a saúde. Além de reduzir os custos, os sistemas de compartilhamento eliminam o uso abusivo e predatório dos recursos públicos, fazendo com que eles possam se orientar para quem efetivamente necessita mais deles.

Rever a distinção entre "público" e "privado", valorizando a participação do setor privado na implementação de políticas sociais.

É necessário rever a noção de que o "público" é o mesmo que "estatal", e que o privado é necessariamente oposto ao público, e antagônico ao interesse público. Existem instituições estatais que são capturadas e administradas conforme os interesses privados de determinados grupos e corporações, e existem instituições privadas, voltadas ou não para o lucro, que desempenham atividades e serviços de interesse público relevante. A decisão de se determinado serviço de interesse público deve ou não ser executado por instituições estatais ou adquirido de provedores privados não deve ver vista como uma questão de princípio, mas como uma decisão pragmática em função da eficiência e da capacidade gerencial e administrativa das agências, empresas e organizações sociais que

participam do setor. Em muitos casos, o Estado não tem a competência, os recursos de investimento e a flexibilidade necessários para a organização e implementação de determinadas políticas, e o setor privado pode trazer uma contribuição importante.

Além do critério pragmático, existe o princípio ético de que, em uma sociedade aberta e plural, as pessoas devem ter o direito de escolher se preferem ser educadas, tratadas ou ter suas aposentadorias administradas por instituições estatais, ou se preferem buscar estes serviços junto a instituições e organizações com mais afinidade com seus valores. A educação privada, por exemplo, não pode ser entendida como uma concessão do poder público, mas como uma opção legítima tanto para os provedores quanto para para que lhe dão preferência.

Finalmente, a distinção entre o "privado" e o "estatal" é menos óbvia do que parece à primeira vista. A legislação brasileira, assim como a de outros países, reconhece a existência de instituições públicas dotadas de autonomia, empresas controladas pelo setor público que atuam no mercado, organizações privadas de interesse público, fundações, cooperativas, associações sem fins lucrativos, todas elas formas de organização situadas em algum ponto entre o puramente estatal e o puramente privado. Este pluralismo institucional é salutar e o governo, na implementação das políticas sociais, tem que ser capaz de trabalhar com todas elas.

Qualificar as instituições do Estado, e fortalecer seu poder regulatório

Reconhecer a legitimidade da participação privada, em suas diversas modalidades, na implementação de políticas públicas, não significa transferir estas políticas para um "mercado" abstrato e impessoal, nem deixar que elas sejam capturadas por interesses empresariais ou corporativos (Lowi 1969). O setor público tem um papel imprescindível de identificar prioridades, reduzir a desigualdade social, implementar e executar políticas e ações específicas e regular o relacionamento entre o setor público e o privado, Para isto, ele precisa qualificar e profissionalizar a administração pública, e rever em profundidade suas formas de organização e atuação.

A complexidade das políticas sociais requer que o setor público se capacite tecnicamente, e tenha a capacidade de buscar a competência aonde quer que ela esteja. Coletar impostos

e distribuir recursos são atividades relativamente simples. Desenvolver educação de qualidade, manter um sistema de saúde eficiente, lidar com a violência urbana, cuidar do meio ambiente, manter um sistema de previdência social solvente, tudo isto requer pessoas altamente qualificadas e instituições que possam aprender e acumular conhecimentos e competência através do tempo. A criação de um serviço público profissional, no qual as pessoas ingressem e sejam promovidas pelo seu mérito, é um passo importante neste sentido, mas não é mais suficiente. Hoje, a competência pode estar nas universidades, nas empresas, no país e no exterior, e os órgãos de governo têm que ser capazes de buscar estes talentos, oferecendo condições de trabalho competitivas, estabelecendo parcerias e fazendo uso da competência e do talento de outros setores. A rigidez formal dos procedimentos do serviço público, instituídos para evitar que eles fossem corrompidos ou manipulados politicamente, precisa ser substituída por procedimentos ágeis e flexíveis. A garantia de idoneidade e qualidade dos serviços não deve depender da obediência estrita à letra fria da lei, mas da avaliação de resultados através da definição de metas claras de desempenho, assim como da adoção de práticas regulares de transparência no uso de recursos.

Além da execução direta de serviços, o setor público deve ser capaz de realizar duas atividades fundamentais, de avaliação e de regulação. A avaliação regular das políticas, através indicadores estatísticos e avaliações qualitativas, é o principal instrumento para que o setor público possa calibrar e aperfeiçoar suas ações, e para que a sociedade possa também tomar conhecimento do que está ocorrendo. Isto é importante politicamente, e também para permitir que os usuários dos bens e serviços de interesse público possam escolher entre diferentes alternativas. As avaliações precisam ser tecnicamente competentes e politicamente legítimas, e, para isto, é importante que elas não sejam feitas pela própria administração direta, ou a seu pedido, mas por instituições independentes, a começar pela agência nacional de estatísticas e censo, que não pode permanecer, como no Brasil, como um órgão a mais da administração pública direta, subordinado a um ministro ocasional.

As funções de regulação, estabelecendo as regras e limites para o relacionamento do setor público e o setor privado, tanto empresarial quanto com as organizações não governamentais, são essenciais para assegurar que os interesses privados não prevaleçam

sobre os interesses comuns. Em outros países, e sobretudo nos Estados Unidos, as agências regulatórias já existem há várias décadas, e há um grande acervo de estudos e pesquisas sobre seu funcionamento que precisam ser conhecidos e adaptados. Elas precisam ser independentes tanto da política partidária quanto do setor econômico que devem regular; devem ter um mandato claro, sujeito a revisão e acompanhamento externo; devem fazer com que as empresas reguladas atendam às necessidades e prioridades sociais, conforme estabelecido em seu mandato, sem que por isto sufoquem a liberdade de ação e a competitividade típicas da iniciativa privada; e precisam ser tecnicamente competentes e politicamente apoiadas (2001; Averch and Johnson 1962; Frischtak 1995; Galli and Pelkmans 2000; Hahn 2000a; Hahn 2000b; Levy 2006; Minogue and Cariño 2006; Mookherjee 2004).

Conclusão

É possível resumir esta discussão dizendo que o grande desafio das políticas sociais para a América Latina é fazer com o que setor público funcione de forma competente, livre das ideologias extremas da agenda do liberalismo e do participacionismo, e reconhecendo e dando a importância devida à contribuição e participação do setor empresarial e das organizações e movimentos sociais. Existem duas precondições básicas para que isto possa ser feito, um sistema econômico saudável e um sistema político democrático, legítimo e estável. A economia e a política não precedem, simplesmente, as políticas públicas, mas são fortemente influenciadas por elas. Sem uma política social competente, é difícil à economia prosperar, e ao sistema político garantir sua estabilidade e legitimidade O trabalho de construção de um sistema público profissionalmente competente, de identificação clara dos limites e alcances das políticas sociais e das regras do jogo da participação e colaboração com o setor privado, deve começar imediatamente, e não pode ser adiado até que se dêem as condições econômicas e políticas mais propícias.

Referências

2001. "Privatization and regulation in Latin America." *Quarterly Review of Economics and Finance* 41:579-772.

Averch, Harvey, and Leland L. Johnson. 1962. "Behavior of the Firm Under Regulatory Constraint." *The American Economic Review* 52:1052-1069.

Baldwin, Peter. 1989. "The Scandinavian Origins of the Social Interpretation of the Welfare State." *Comparative Studies in Society and History* 31:3-24.

—. 1990. *The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State, 1875-1975*. Cambridge: Cambridge University Press.

Birdsall, Nancy, and Miguel Szekely. 2003. "Bootstraps not band-aids: poverty, equity and social policy in Latin America." in *CGD Working Paper*: Center for Global Development.

Carvalho, Antônio Ivo de. 1997. "Conselhos de saúde, responsabilidade pública e cidadania: a reforma sanitária como reforma do Estado." Pp. 93-112 in *Saúde e Democracia: a luta do Cebes*, edited by S Fleury. São Paulo: Lemos Editorial.

Di Tella, Torcuato S. 1995. *Estructuras sindicales en la Argentina y Brasil : algunas tendencias recientes*. Buenos Aires: Editorial Biblos : Fundación Simón Rodríguez.

Draibe, Sonia M. 1994. "Neoliberalismo y politicas sociales: Reflexiones a partir de las experiencias latinoamericanas." *Desarrollo Economico* 34:181-196.

Frischtak, Claudio. 1995. *Regulatory policies and reform : a comparative perspective*. [Washington, DC]: Private Sector Development Dept. World Bank.

Galli, Giampaolo, and Jacques Pelkmans. 2000. *Regulatory reform and competitiveness in Europe*

Regulatory reform and competitiveness in Europe, 2 - Vertical Issues. Cheltenham, UK ; Northampton, MA: E. Elgar.

Gauri, Varun, and Ayesha Vawda. 2003. *Vouchers for basic education in developing countries: a principal-agent perspective*. Washington, D.C.: World Bank Development Research Group Public Services and Human Development Network Education Team.

Giambiagi, Fábio, João Luis de Oliveira Mendonça, Kaizô Iwakami Beltrão, and Vagner Laerte Ardeo. 2004. *Diagnóstico da Previdência Social no Brasil : O que foi Feito e o que Falta Reformar ?* Rio de Janeiro: IPEA.

Grün, Roberto. 2005. "O "nó" dos fundos de pensão." *Novos Estudos - CEBRAP*:19-31.

Hahn, Robert W. 2000a. "State and Federal Regulatory Reform: A Comparative Analysis." *The Journal of Legal Studies* 29:873-912.

Hahn, Robert William. 2000b. *Reviving regulatory reform : a global perspective*

Reviving regulatory reform. Washington, D.C.: AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies.

IBGE. 2005a. "Pesquisa de Assistência Médico-Sanitária."

—. 2005b. "PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilios."

Levy, Jonah D. 2006. *The state after statism : new state activities in the age of liberalization*

The state after statism. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Lowi, Theodore J. 1969. *The end of liberalism ideology, policy, and the crisis of public authority*. New York: Norton.

Lubambo, Cátia Wanderley. 2002. *Conselhos gestores e desempenho na gestão dos municípios: potencialidades e limites*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco.

Minogue, Martin, and Ledivina V. Cariño. 2006. *Regulatory governance in developing countries*

Regulatory governance in developing countries. Cheltenham, UK ; Northampton, MA: Edward Elgar.

Mookherjee, Dilip. 2004. *The crisis in government accountability : essays on governance reforms and India's economic performance*. New Delhi: Oxford University Press.

Nishijima, Marislei, Geraldo Biasoto Junior, and Denise Cavallini Cyrillo. 2006. "Análise econômica da interação entre saúde pública e privada no Brasil: tratamentos de alta complexidade." in *Anais do XXXIV Encontro Nacional de Economia*: ANPEC - Associação Nacional dos Centros de Pósgraduação em Economia

Price, Richard. 1996. *Maroon societies: rebel slave communities in the Americas*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.

Reimers, Fernando, Carol DeShano da Silva, and Ernesto Trevino. 2006. "Where is the "education" in conditional cash transfers in education?" Montreal: UNESCO Institute for Statistics.

Ribeiro, José Mendes. 1997. "Conselhos de saúde, comissões intergestores e grupos de interesses no Sistema Único de Saúde (SUS). ." *Cadernos de Saúde Pública* 13:81-92.

Rodrigues, Leôncio Martins. 1991. *O declínio do sindicalismo corporativo*. Rio de Janeiro: IBASE.

Saldanha, Fernando. 2007. "Alternativas de Mercado para a Educação no Brasil Teoria, Experimentos, Lições e Propostas." Rio de Janeiro: Instituto Millenium.

Sato, Ademar Kyotoshi, Ana Maria Resende Chagas, Frederico Augusto Barbosa da Silva, Luiz Eduardo Abreu, and Mário Lisbôa Theodoro. 2003. "Os Conselhos de Pollítica Social - Algumas conclusões e resultados." *IPEA - Políticas Socias - Acompanhamento e Análise*:121 - 126.

Schwartz, Stuart B. 1992. *Slaves, peasants, and rebels : reconsidering Brazilian slavery*. Urbana ; Chicago: University of Illinois Press.

Schwartzman, Simon. 2000. "Brasil, The Social Agenda." *Daedalus (Proceedings of the American Academy of Arts and Sciences)* 129:29-53.

—. 2002. "Brasil: a agenda social." Pp. 77-116 in *Brasil, fardo do passado, promessa do futuro: dez ensaios sobre política e sociedade brasileira*, edited by Leslie Bethell. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

—. 2004. *Pobreza, exclusão social e modernidade: uma introdução ao mundo contemporâneo*. São Paulo: Augurium Editora.

—. 2005. "Brazil: globalization, poverty, and social inequity." Pp. 125-155 in *Getting Globalization Right - the dilemmas of inequality*, edited by Joseph S Tulchin and Gary Bland. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, Inc.

—. 2006. "Programas sociais voltados à educação no Brasil em , Rio de Janeiro." *Sinais Sociais (Publicação do SESC - Serviço Social do Comércio)* 1:114-145.

Silva, Andréa de Oliveira. 2005. "Comuniddes participativas e a deliberação da política pública de saúde : um estudo comparativo de conselhos locais de saúde de Porto Alegre (Brasil) e Montevidéu (Uruguai)." in *PROLAM - Interunidades em Integração América Latina*. São Paulo: Universidade de São Paulo.

Soto, Hernando de, Enrique Ghersi, Mario Ghibellini, and Peru) Instituto Libertad y Democracia (Lima. 1987. *El otro sendero la revolución informal*. Lima: Instituto Libertad y Democracia.

Vylder, Stefan de. 1995. "The Rise and Fall of the "Swedish Model"." in *Occasional Paper*: United Nations Development Programme.

Zapata, Francisco. 1993. *Autonomia y subordinación en el sindicalismo latinoamericano*. Mexico: El Colegio de México / Fondo de Cultura Económica.